
Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura

Gender, power and Public Administration. On the (im)possibility of a pro-equality change. A revision of the literature on gender change

Eva Alfama Guillén

IGOP- Universidad Autónoma de Barcelona
eva_alfama@yahoo.com

Resumen

Después de lustros de implementar iniciativas diversas de igualdad y de incorporar el principio de transversalidad de género o *gender mainstreaming* en la normativa de los países europeos, persisten grandes interrogantes acerca de su grado real de impacto en los contenidos y los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas. El objetivo de este trabajo es proporcionar herramientas teóricas y analíticas para analizar cómo el poder moldea las instituciones públicas, y con ello identificar aspectos críticos y palancas útiles para impulsar un cambio hacia una mayor igualdad de género. Para ello, se recurre a una revisión y sistematización de la literatura reciente en los campos de género y política pública y de género y organizaciones. Se argumentará que para abordar la eficacia de la estrategia de la transversalidad de género es necesario poner el foco en la dimensión de género de las instituciones, explorando sus culturas y patrones organizativos formales e informales en toda su complejidad sectorial, de nivel de gobierno y territorial; entendiéndolas como ámbitos de conflicto, contestación y cambio, y como sedimentaciones de tensiones históricas. Como conclusión se destaca que es necesario profundizar en los condicionantes y dinámicas locales que se dan en distintos contextos para definir propuestas de cambio más efectivas. Esto implica desarrollar más análisis empíricos y comparados de las diferencias entre instituciones, de cómo se dan los procesos de cambio y de las características de las resistencias a la igualdad.

Palabras clave: género, poder, Administraciones públicas, instituciones políticas, transversalidad, cambio.

Abstract

After decades of gender policies implementation, major questions remain about its actual impact and its ability to make more inclusive the policymaking process. This article aims at providing theoretical and

analytical tools to understand this problem as a contribution to current debates on the effectiveness of the mainstreaming of gender. In particular, the article discusses how power shapes public institutions and how gender change can be promoted, on the basis of a revision and systematization of gender and policy and gender and organizations scholarship. The need to thoroughly explore the gender dimension of institutions is underlined, pointing at the analysis of organizational cultures and practices in all its sectoral, governmental and territorial variability. A further examination of the local conditions and dynamics founded in different institutional settings is needed to define more effective change strategies. This would mean to develop more empirical and comparative analysis on the differences between institutions, the characteristics of change processes and the opposition that they trigger.

Keywords: gender, power, political institutions, Public Administration, gender mainstreaming, gender change.

PRESENTACIÓN

En las últimas décadas se han producido innegables mejoras en la posición y el estatus de las mujeres en la sociedad. A raíz de la presión de los movimientos feministas y de mujeres, la igualdad de género se ha convertido en objeto de responsabilidad pública. En consecuencia se han ido definiendo e implantando políticas públicas de igualdad, desarrollando programas específicos y creando una arquitectura institucional notable. Nos encontramos, pues, ante un panorama inédito en cuanto a la implantación de iniciativas de igualdad.

Sin embargo, la desigualdad es tozuda y, pese a los avances, se mantienen las jerarquías de género en todas las arenas institucionales públicas, con la persistencia del predominio masculino en la toma de decisiones y un más que notorio sesgo de género en las políticas públicas (Waylen, 2014). Así pues, incluso tras décadas de igualdad formal, de desarrollar acciones positivas, de impulsar la transversalidad o *mainstreaming* de género¹ (MG) y de posicionar la igualdad como prioridad política en normativa de alto rango, no se ha conseguido materializar este compromiso de la forma esperada. Los avances han sido lentos y parciales. Por ello, a día de hoy la cuestión de cómo dar cuenta de las persistentes dificultades para conseguir la igualdad deviene cada vez más relevante. ¿Cómo entender la enorme distancia existente entre una adopción retórica y bastante generalizada del compromiso con la igualdad y los límites encontrados en su puesta en práctica y en sus resultados?

En particular se ha planteado que el cambio de género en las Administraciones públicas quizá puede ser representado como el trabajo de Sísifo: duro, repetitivo y que no lleva a ninguna parte (Benschop y Verloo, 2006). ¿Es realmente así? ¿Plantea esta transformación un reto tal al núcleo de las dinámicas y prácticas de las Administraciones públicas que se

1. Inicialmente formulado como *Gender Mainstreaming*, se ha traducido como enfoque integral de género, transversalidad de género o *mainstreaming* de género. En el artículo se utilizarán mayoritariamente esta última opción. Aunque la noción de transversalidad de género es la más utilizada en el contexto español, es importante señalar que no acaba de trasladar adecuadamente el contenido original y con frecuencia induce a una cierta confusión. Se tiende a vincular únicamente a la promoción de la cooperación horizontal entre diferentes agentes y departamentos y no al replanteamiento de las prioridades y objetivos del conjunto de la agenda política integrando la perspectiva de género, que es su principal objetivo.

va tender siempre a la evaporación de sus contenidos transformadores? ¿Es el *mainstreaming* de género una estrategia útil para esta tarea? ¿Será posible, como sugieren entre otras Benschop y Verloo, ir acumulando cambios pequeños, duramente conseguidos e incrementales hasta conseguir un cambio realmente significativo? ¿O bien, como sostienen otras autoras, hay que plantearse que quizá no es esta una herramienta adecuada para conseguir desmontar efectivamente el carácter patriarcal del Estado y combatir el sesgo masculino de la lógica neoliberal? (Weiner y MacRae, 2014) we reconsider the practicability of gender mainstreaming in the European Union (EU. En la actualidad este debate está más abierto que nunca.

Este artículo pretende proporcionar herramientas teóricas y analíticas para comprender cómo se encarna el poder patriarcal en instituciones públicas concretas bloqueando la transformación hacia modelos más inclusivos. Con ello, se persigue contribuir a identificar cuáles pueden ser los aspectos críticos a investigar de cara a detectar aquellas palancas que más útiles serán para promover los cambios proigualdad; en el marco de los debates existentes sobre la eficacia de la estrategia del *mainstreaming* de género.

Para desarrollar estas ideas, se realiza una revisión de la literatura que se ha ocupado del cambio hacia una mayor igualdad en las Administraciones públicas, poniendo a dialogar fuentes que por lo general no se suelen utilizar conjuntamente. En concreto, se exploran y discuten aportaciones provenientes del análisis de género de las organizaciones y de los estudios de política pública con perspectiva feminista (tanto la literatura específica sobre políticas de igualdad y *mainstreaming* de género como los estudios comparados de género y política).

En un primer apartado se presentan brevemente algunos elementos claves que definen la perspectiva feminista del análisis institucional y se conecta este debate con la trayectoria de las políticas de igualdad y con las valoraciones críticas que sobre esta se han realizado desde la literatura feminista sobre políticas públicas. A continuación, se exponen algunas aportaciones útiles para entender cómo se produce —o no se produce— el cambio hacia unas Administraciones públicas más igualitarias en sus características, dinámicas y resultados. En el tercer apartado se examina con mayor detalle la conceptualización de las resistencias al cambio y en el cuarto la producción y reproducción del sesgo de género institucional. Se finaliza con una breve discusión donde se retoman los objetivos de este trabajo y se apuesta por una determinada agenda de investigación.

DESENTRAÑANDO LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: SESGO DE GÉNERO, POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

El sesgo de género en la teoría política liberal ha sido señalado desde hace ya décadas. Se ha argumentado ampliamente acerca de cómo la constitución histórica del Estado de derecho hunde sus raíces en una concepción patriarcal de la sociedad basada en el establecimiento de nítidas divisiones entre lo público y lo privado, en la que este último ámbito

permanece invisibilizado y subordinado al primero. Mientras la esfera pública se constituye como el ámbito de lo político, la justicia, la autonomía y la razón; la esfera privada se naturaliza y se vincula a lo doméstico y familiar, un espacio en el que no existe la igualdad y carecen de relevancia las cuestiones de justicia (Pateman, 1988). Esta concepción del Estado y de la política ha llevado a ignorar las relaciones de poder existentes en la esfera íntima, y en consecuencia a la consolidación de la división sexual del trabajo, y a la consiguiente inclusión subordinada de las mujeres en la ciudadanía. Por lo general se ha obviado la interrelación, interdependencia y fluidez entre lo público y lo privado.

Nociones como las del “Estado patriarcal” o la política “*malestream*” (Pateman, 1989; Hernes, 1987) pretendieron poner de relieve este sesgo de género fundacional. A lo largo del tiempo, sin embargo, se ha ido haciendo patente la utilidad de ir más allá de nociones homogeneizadoras de este tipo para desarrollar una mirada más detallada y matizada que permita captar mejor las diferencias que encontramos entre diferentes contextos, instituciones y a lo largo del tiempo. Esto permitiría comprender mejor la variabilidad existente en cuanto a los impactos conseguidos y extraer lecciones significativas, profundizando en las formas por las que se produce tanto la desigualdad como el cambio (Schofield y Goodwin, 2005).

En los últimos tiempos, de hecho, se ha desarrollado un *corpus* muy relevante de literatura comparada que aporta contribuciones significativas². Así, por ejemplo, Chappell (2010) señala cinco líneas de investigación para identificar las distintas formas que puede tomar la dimensión de género en las instituciones: 1) a nivel vertical, es decir, comparando instituciones equivalentes en diferentes niveles del mismo sistema político (el poder ejecutivo local, regional o estatal, por ejemplo); 2) a nivel horizontal, confrontando distintas instituciones en el mismo sistema político (sistema judicial, ejecutivo, partidos, etc.)³; 3) a nivel internacional, lo que permitiría realizar comparaciones tanto verticales como horizontales y explorar las posibilidades de generalización de los hallazgos; 4) a nivel transnacional, en las arenas e instituciones regionales e intergubernamentales, que tienen una lógica específica y que además inciden de forma significativa en la política doméstica; y finalmente 5) las comparaciones a lo largo del tiempo. Enfoques comparados de este tipo pueden aportar una comprensión más profunda no solo de los roles y experiencias de mujeres y hombres en instituciones políticas diversas, sino también de cómo esas instituciones diversas producen unas determinadas políticas que inciden en cómo se conforman las desigualdades de género a nivel social; a la vez que pueden arrojar luz sobre las dinámicas de cambio y continuidad.

En este sentido, los estudios sobre género y política han vuelto la mirada hacia el análisis de las instituciones, participando así en el giro neoinstitucionalista que se ha producido en las ciencias sociales desde los años ochenta. El renovado interés por la importancia

2. Ver por ejemplo Baldez *et al.* (2010) para un mapeo de la literatura reciente y los retos pendientes.

3. Este enfoque es especialmente relevante para los actores locales promotores de cambios para identificar estructuras de oportunidad políticas más favorables.

de las instituciones a la hora de dar forma a la vida política ha conducido a la aparición de una fértil literatura. Desde diferentes enfoques y escuelas y con una perspectiva compleja, esta pone el foco en las inercias y constreñimientos que plantea aquello constituido y en sus procesos de cambio y reproducción (Mackay *et al.*, 2011). Se destaca el rol clave de las instituciones en la (re)creación cotidiana del orden social, a la vez que se explora cómo este orden social más amplio establece el marco de las interacciones sociales que se dan en instituciones concretas. Así, las instituciones se conciben como la cristalización de unas determinadas relaciones de poder en permanente tensión y movimiento.

Esta literatura neoinstitucionalista parte a grandes rasgos de una definición compartida de lo que son las instituciones, concibiéndolas como aquellos rasgos relativamente duraderos de la vida social y política (reglas, normas y procedimientos) que estructuran el comportamiento y no pueden ser cambiados de forma fácil o instantánea (Mahoney y Thelen, 2010: 4). Se comparten también diversas consideraciones básicas. La primera, que las instituciones son un rasgo característico y distintivo de cada sociedad y sistema político (lo que significa que trascienden a los individuos para involucrar a grupos en algún tipo de patrones de interacción que son predecibles). La segunda, que dichas instituciones son estables en el tiempo pero a la vez cuentan con algún grado de mutabilidad. La tercera, que estas afectan a la conducta individual, habitualmente constriñéndola, a la vez que proporcionan un sentido de valores comunes y significado a sus miembros (Peters, 1999, citado en Chappell, 2010). Los mecanismos por los que la institución incide en el comportamiento individual no son únicamente las sanciones. Con mayor frecuencia la influencia se da mediante la existencia de una lógica compartida acerca de lo que es apropiado o no hacer, que es dada por descontado por los actores y personas participantes y que orienta sus acciones (March y Olsen, 1989).

La ceguera al género de la mayor parte de la literatura institucionalista *mainstream* ha sido señalada reiteradamente, realizándose valiosas aportaciones enfocadas a corregir esta debilidad⁴. De la misma manera que se ha argumentado que el género es una dimensión constitutiva de los fenómenos políticos al mismo nivel que otras categorías como la clase social, la raza o el origen étnico (entre muchas otras, Baldez, 2010), también es una noción ampliamente compartida en los estudios feministas la idea de que las organizaciones son portadoras de relaciones de género. La dimensión de género se concibe como una característica nuclear de las instituciones políticas sin la cual no se puede entender de forma adecuada sus dinámicas, procesos y resultados.

Sin embargo, ¿qué significa exactamente decir que las instituciones tienen una dimensión de género? Parte de la literatura sobre género y organizaciones sugiere que el sesgo de género es debido a que quienes interactúan en el contexto institucional son individuos sexuados, mujeres y hombres. Consecuentemente, en lo cotidiano estos reproducen estereotipos, roles y dinámicas de género. Sin embargo, esta visión ha sido ampliamente criticada por parcial

4. Ver, por ejemplo, Mackay, Kenny y Chappell (2011) o los trabajos recogidos en Driscoll *et al.* (2009).

e insuficiente desde diferentes perspectivas⁵. Se sostiene, por el contrario, que en un contexto de desigualdad estructural, instituciones y organizaciones no son ni pueden ser neutras y que el género forma parte constituyente de sus rasgos definitorios. Así, más allá de que los actores individuales o colectivos que interactúan estén “generizados”, las normas institucionales tienen un efecto diferente en mujeres y hombres⁶, e incluso existen normas explícitas o implícitas sobre género⁷ (Waylen, 2014; Acker, 2006).

Esta dimensión de género puede expresarse tanto nominalmente como sustantivamente (Waylen, 2014). Nominalmente, por cuanto se traduce en un marcado predominio masculino en el acceso al poder y en la capacidad para obtener recursos, privilegios y oportunidades. Sustantivamente, porque también está inscrita en la forma de funcionar de la institución u organización, por lo que incluso cuando este predominio numérico desaparece por la entrada de más mujeres, esto no lleva necesariamente a unas prácticas más inclusivas (Chappell y Waylen, 2013). En el cuarto apartado se entrará más en profundidad a examinar cómo se ha conceptualizado este sesgo de género institucional.

En cualquier caso, esta perspectiva se fundamenta en una concepción del género como un *proceso* de creación de diferenciaciones y estratificaciones sociales más que como un *atributo* de las personas (Lovenduski, 1998); enfoque que en los últimos años ha ido ganando relevancia. Al entender la dimensión de género más como verbo que como sustantivo, se abre la posibilidad de comprender en mayor medida los procesos cotidianos de recreación del privilegio y la subordinación que se dan en organizaciones e instituciones, así como el rol de estas dinámicas en el sostenimiento de un orden social más amplio. De este modo, se evita la reificación de las diferencias de género y se difumina la tendencia a identificar género exclusivamente con mujeres. El foco en lo procesal permite obtener una visión más compleja de cómo se construyen y se valoran socialmente las nociones de masculinidad y feminidad y de cómo se crean y recrean las jerarquías, generando unos determinados efectos en las vidas de mujeres y hombres al distribuir desigualmente recursos y capacidad de decisión. También ilumina la comprensión de los procesos de producción del cambio de género.

En este sentido, la relación entre género e instituciones se concibe como bidireccional: no solo las instituciones y la política tienen dimensión de género sino que pueden ser “generizadas” (Chappell, 2010). Es decir, las instituciones pueden ser objeto de iniciativas específicas de transformación para convertirlas en más equitativas e inclusivas. Es en este marco en el que se inscriben las políticas públicas de igualdad que mediante distintas estrategias pretenden impulsar este cambio.

5. Ver, por ejemplo, Calás *et al.* (2013) para una revisión de la literatura sobre género y organización de los últimos años.

6. La existencia de un ideal de trabajador que identifica el compromiso laboral con la asunción de largas jornadas laborales sería un buen ejemplo de ello. En la medida en que las mujeres se hacen cargo mayoritariamente de las responsabilidades domésticas y de cuidado esto las sitúa en una posición desigual.

7. Por ejemplo, en relación a qué tipo de trabajos, tareas y comportamientos son adecuados para hombres y para mujeres, como sería el caso de la construcción de la imagen del liderazgo alrededor de características masculinas, y de la identificación del cuidado o de las tareas organizativas y de apoyo con las femeninas.

En un primer momento se llevaron a cabo iniciativas dirigidas a garantizar la igualdad de trato y a eliminar las discriminaciones directas hacia las mujeres, que las excluían de la ciudadanía política y del acceso al ámbito público, al empleo y a la educación. Posteriormente, a partir de los años setenta-ochenta del siglo XX, se desarrollaron políticas específicas para promover la igualdad de oportunidades, remover obstáculos y compensar las desigualdades existentes, partiendo de la evidencia de que la igualdad de trato no era suficiente para conseguir igualar las posiciones sociales y el bienestar de mujeres y hombres. Este enfoque, sin embargo, se mostró también limitado. Una muestra de ello serían los insuficientes avances conseguidos en la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el sector público y privado incluso en los entornos en los que se han implantado durante décadas medidas significativas de igualdad de oportunidades y de acción positiva⁸. A partir de esta constatación, el foco pasó de concebir la desigualdad de género como un problema de inclusión de las mujeres a entenderlo como una característica de las estructuras sociales, políticas y económicas. No son, por lo tanto, las mujeres el sujeto principal del cambio, sino que son las propias estructuras las que deben convertirse en menos excluyentes y no generar sistemáticamente desigualdad y subordinación. Esto no implicó el abandono de las estrategias previas de igualdad de trato y de acción específica, pero sí que posicionó a las instituciones sociales y políticas y a los mecanismos de reproducción de la desigualdad como principales objetos de intervención, en una articulación compleja y cambiante entre los tres enfoques.

A nivel de política pública esto se ha traducido en la mencionada estrategia del *mainstreaming* de género. A partir del reconocimiento del sesgo de género inherente en los poderes públicos y de su responsabilidad en la corrección de esta desigualdad, se pretende transformar en profundidad los mecanismos y procesos políticos, las estructuras estatales y, por ende, los contenidos de las políticas públicas. En particular se plantea la incorporación de forma sistemática de la perspectiva de género en todos los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas. Se apuesta por una nueva forma de hacer política pública, incorporando a nuevos actores y replanteando las agendas políticas con unas prioridades más inclusivas (Lombardo, 2005; Council of Europe, 1998). En definitiva, la práctica del *mainstreaming* de género se ha definido como una teoría del cambio en las políticas y Administraciones públicas, que pretende transformar sus rutinas y prioridades mediante objetivos y herramientas concretas.

Estos ambiciosos objetivos de cambio ya se establecieron a nivel global en 1985 en la III Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Nairobi. A la vista de los escasos resultados, no obstante, en la siguiente conferencia mundial celebrada en Beijing en 1995 se optó por concretar en mayor medida el cómo: se exigieron compromisos más específicos a los gobiernos, detallando las vías para conseguir estos cambios y proponiendo mecanismos de monitoreo y evaluación de los avances (Longwe, 1997).

8. Como sería el caso del ámbito anglosajón, según señala Connell (2005).

Sin embargo, los numerosos trabajos que se han dedicado a evaluar empíricamente el desarrollo del *mainstreaming* de género en diferentes contextos muestran que aunque existe cierta evidencia de que esta estrategia ha generado cambios, también es verdad que de forma consistente estos cambios aparecen como localizados, desiguales y difíciles de sostener si no están constantemente monitorizados e impulsados (Weiner y MacRae, 2014).

Aunque la incorporación del principio del MG a los marcos legales internacionales y de muchos países y la proliferación de las herramientas de transversalidad⁹ fue notablemente rápida, en la práctica no se ha conseguido cambiar de forma total los procesos de elaboración de políticas públicas, ni siquiera en los países donde más desarrollo ha tenido la estrategia (Megaert *et al.*, 2014). Nos encontramos bien con una adopción meramente retórica de este principio, bien con una implementación parcial y desigual entre distintos territorios, niveles administrativos y ámbitos sectoriales (entre otras, Braithwaite, 2005; Weiner *et al.*, 2014). También se constata una débil capacidad de consolidación. A este respecto, por ejemplo, a raíz de la crisis económica de 2008 el objetivo de la igualdad desaparece casi totalmente del debate político y de las propuestas de intervención (Bettio *et al.*, 2013; Alfama *et al.*, 2014b).

En cuanto a su contenido transformador, se ha evidenciado una tendencia a la despolitización, sugiriendo que el foco puesto en los instrumentos de transversalidad ha desplazado e invisibilizado el proyecto político feminista de transformación subyacente (Meier y Celis, 2011; Squires 2005). La aproximación tecnocrática al MG hace más difícil tomar en consideración y retar las jerarquías de poder y las desiguales relaciones de género. Al presentar la estrategia como algo no conflictivo y consensual —en aras de conseguir “venderla” y convencer a los actores centrales en la elaboración de las políticas— se ha prestado insuficiente atención a los intereses y dinámicas de poder que se oponen al cambio. Así, se muestra la falsa imagen de que todos los actores están de acuerdo en realizar estos cambios y de que además es suficiente con adoptarlos a nivel político para que este compromiso se traslade de forma sistemática en todos los procesos políticos vinculados con la implementación (Verloo, 2005; Daly 2005).

Por otro lado, los avances conseguidos en la implantación del *mainstreaming* de género se situarían más en una lógica integracionista que transformadora. Es decir, que se han tendido a incluir parcialmente las necesidades de las mujeres y/o cuestiones de género en los paradigmas y políticas existentes en lugar de reorientar la corriente principal de las políticas públicas redefiniendo la agenda política de forma inclusiva (Jahan, 1995). En la medida que la igualdad “se añade” como objetivo pero no modifica el marco de referencia,

9. Ver Alonso (2015) para una revisión comparada de los instrumentos utilizados. En general, estos incluyen cuestiones como, entre otras, la formación del personal público, la incorporación de expertos/as, movimiento feminista y sociedad civil en la política pública, la concreción de compromisos de igualdad, la creación de dinámicas intersectoriales de trabajo o el análisis y corrección del sesgo de género de las políticas mediante informes de impacto de género en normativa y presupuestos.

pierde capacidad para cuestionar justamente el sesgo de género de estos marcos (Pollack y Hafner-Burton, 2000).

En definitiva, a partir del análisis teórico y empírico, numerosas autoras han discutido las limitaciones y obstáculos con los que se ha encontrado la estrategia del *mainstreaming* de género en sus ya veinte años de desarrollo. Estos análisis han centrado cada vez más el foco en los problemas que aparecen, ya no en el momento de la adopción de compromisos con la igualdad, sino en la fase de su puesta en práctica. ¿Cómo podemos dar cuenta de la evaporación del compromiso con la igualdad que se produce a lo largo de los procesos de implementación de la política pública? Desde una perspectiva clásica weberiana, de hecho, no se podría entender esta problemática dado que las burocracias se conciben como instituciones políticamente neutrales que se ocupan de llevar a la práctica de forma transparente y directa las decisiones adoptadas en el nivel político (Longwe, 1997). Al ser maquinarias completamente objetivas y racionales regidas por normas escritas, la procedencia y los deseos de sus componentes son prácticamente irrelevantes a la hora de ejecutar decisiones de carácter político.

Sin embargo, a partir del análisis empírico la literatura sobre políticas públicas ha venido señalando hace tiempo que la implementación no constituye un proceso neutro ni directo, ni una mera ejecución técnica de las decisiones que se toman en el marco político (Anderson, 2003). Las burocracias y Administraciones públicas son más bien ámbitos de conflicto y cooperación entre grupos, campos de batalla donde principios, intereses, valores, normas y objetivos opuestos se articulan y rearticulan dinámicamente de forma abierta y encubierta (Mergaert y Lombardo, 2014). Así, en los procesos de implementación se siguen (re)definiendo los objetivos y contenidos de las intervenciones públicas, de modo que no es solo el poder legislativo y los y las responsables políticas quienes elaboran las políticas públicas. Desde esta perspectiva se subraya de nuevo la relevancia de profundizar en las dinámicas internas de las Administraciones públicas.

En el campo de la igualdad de género esto se hace especialmente visible:

*“Cuando se trata de la implementación del mainstreaming de género, este conflicto institucional crea un choque paradójico; mientras los principios burocráticos demandan la implementación de esta política, los principios patriarcales demandan su evaporación. Como esta evaporación de la igualdad de género no se produce ocasionalmente sino que sigue un patrón, Longwe concluye que debe haber normas que están operando que protegen el poder y los privilegios masculinos y se oponen al cambio de género”*¹⁰ (Mergaert y Lombardo, 2014: 5).

Todo ello nos sitúa de nuevo en el campo del análisis institucional de los procesos de cambio y continuidad. En particular, nos remite a la necesidad de tomar en cuenta no solo las dimensiones formales de las instituciones (las reglas del juego creadas, comunicadas y

10. La traducción es propia.

aplicadas mediante canales aceptados como oficiales), sino también sus aspectos informales. Esto es, los implícitos, prácticas y expectativas compartidas y con frecuencia naturalizadas por los actores implicados y sancionadas mediante el ostracismo o el rechazo), así como las interacciones entre ambos elementos (Waylen 2014, Helmke y Levitsky, 2004). Por ello, desvelar la “vida oculta de las instituciones” (Chappell y Waylen, 2013) deviene clave para entender por qué el cambio institucional previsto se llega a materializar o no.

El sesgo de género de las instituciones se concreta en unas dinámicas y procesos que operan de forma sistemática filtrando las demandas y objetivos de género fuera de la agenda y de las prioridades. La voluntad de entender por qué y cómo se da este proceso ha generado una fértil literatura en los últimos años, de la que se nutren las consideraciones presentadas en los siguientes apartados.

EXPLORANDO LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO

Desde diferentes perspectivas se ha señalado la necesidad de analizar con mayor detenimiento la oposición a las iniciativas transformadoras de género. Por un lado, desde el campo del análisis de las organizaciones, por ejemplo, se destaca que la resistencia de los agentes y personas que detentan el poder frente a proyectos y procesos de cambio que retan sus privilegios ha sido infraanalizada. Esto se vincula al propio origen de la disciplina, vinculado con el *management* y los proyectos de cambio *top-down* al servicio de los gestores de las organizaciones. En consecuencia, el examen de las resistencias ha tendido a centrarse en lo individual y a enfocarse en aquellas que emergen en los niveles medios y bajos de las organizaciones (entre otros, Agócs, 1997; Calás, Smircich y Holvino, 2013).

Por su parte, desde el estudio de las políticas públicas con perspectiva feminista, la atención se ha enfocado prioritariamente en los agentes, las estrategias, las alianzas y las estructuras de oportunidad para la promoción de la igualdad, dejando sin explorar la complejidad del fenómeno de la resistencia al cambio. Bergqvist, Bjarnegård y Zetterberg (2013) recientemente sugerían la necesidad de volver la vista en esta dirección y plantear análisis más dinámicos que permitan poner en relación las estrategias y los procesos de “enmarcamiento” de los agentes promotores de los cambios de género con las de los agentes que se oponen, puesto que en la práctica no se pueden entender los unos sin los otros.

En cualquier caso, se plantea la importancia de dotar de agencia a las resistencias, de no verlas como algo informe, y no asumir que estas se derivan siempre de una oposición ideológica al cambio de género. Para ello habría que explorar empíricamente las razones, los argumentos, las expresiones y los contextos de oportunidad en que se generan: determinar quién se resiste a qué exactamente y de qué manera, así como identificar cuál es la dimensión de género en todo ello. De este modo se podrían afinar las estrategias de cambio.

El análisis de la oposición y las resistencias sin embargo plantea ciertos retos metodológicos y analíticos debido a que estas no necesariamente son visibles y explícitas: mientras la

promoción de la igualdad es una acción intencional y consciente, la resistencia no necesariamente lo es. El propio sesgo de género institucional puede llevar a que se esté resistiendo a la incorporación del objetivo de la igualdad sin que se elabore un discurso explícito de género, simplemente mediante la actualización de los códigos informales de unas instituciones desiguales (Mergaert y Lombardo, 2014).

En este punto vale la pena mencionar diferentes aportaciones recientes de interés. Lut Mergaert y Emanuela Lombardo, a partir de análisis empíricos de oposición a procesos de cambio concretos en el marco de la UE, proponen en distintos trabajos (2013 y 2014) una tipología de *quién* resiste y *cómo* lo hace. Distinguen entre resistencias institucionales e individuales, por un lado, e implícitas y explícitas, por el otro. Mientras la oposición explícita se manifiesta abiertamente, la implícita se verificaría observando la distancia entre los discursos y las acciones realizadas. Mientras la resistencia individual puede o no formar parte de un comportamiento colectivo, la resistencia institucional se deriva de patrones repetitivos y agregados de acción/inacción derivados de la falta de apoyo por parte de los niveles altos de la institución (p.ej., infradotando de recursos, no habilitando los procesos o la formación necesaria, no cumpliendo los compromisos, etc.). La relación entre unas y otras resistencias es, desde su punto de vista, una cuestión a explorar empíricamente.

Otra manera de categorizar las resistencias se centra en las *formas* de expresión de estas. Agócs (1997), por ejemplo, plantea una categorización interesante¹¹. La primera forma de resistencia sería la negación de la necesidad del cambio; esto es, la negación de la existencia de un problema. Frente a la evidencia generada por los agentes promotores del cambio se niega la credibilidad de estos (alegando que tienen un interés personal en el tema, que son demasiado “ideológicos” y por lo tanto no son unos “buenos miembros” de la organización, etc.); o la validez del mensaje presentado (por sesgado, exagerado, anecdótico, poco científico, falso, irracional, etc.). La no aceptación de la evidencia es muy frecuente:

*“Los promotores del cambio deben ‘probar’ [que el cambio es necesario] una y otra vez de formas diferentes [...]. La exigencia de más estudios, más datos, datos diferentes, y estudios realizados por otros analistas es una forma común de reacción administrativa que constituye una estrategia de negación. La evidencia de la necesidad del cambio nunca es satisfactoria; nunca se presenta de la forma adecuada”*¹² (Agócs, 1997: 924).

De esta forma, los agentes promotores del cambio se mantienen ocupados en un rol de “convencedores crónicos”, que rápidamente puede convertirse en un rol de “quejicas

11. La autora desarrolla este argumento en relación a la resistencia institucional aunque por lo general se podría aplicar también a resistencias individuales. De hecho Lombardo and Mergaert (2013) establecen tipologías similares relativas a este tipo de oposición.

12. La traducción es propia.

crónicos”, con lo que pueden ser deslegitimados y marginalizados¹³. La necesidad de presentar los datos en un formato “duro” para que sean aceptados, por ejemplo, choca con el hecho de que en buena parte la evidencia de la discriminación y la desigualdad se produce —por lo menos en un primer momento— por métodos cualitativos dada su mayor capacidad de visibilizar dinámicas ocultas e implícitas, y también por el volumen de recursos necesario para generar datos cuantitativos a mayor escala. Este conocimiento cualitativo tiene menos posibilidad de ser reconocido como válido. No obstante, incluso los datos más *hard* se ponen en cuestión. Aquí Agócs pone de relieve la creencia individualista subyacente: en la medida que hay casos de éxito (mujeres en espacios de poder por ejemplo), la discriminación no existe y por lo tanto no hay razón para el cambio. En este sentido, se ha señalado también reiteradamente que la confianza de los agentes promotores de la igualdad en que los “hechos hablan por sí mismos” es infundada y excesiva. Cada vez más se plantea la necesidad de tomar en consideración el carácter de construcción social del conocimiento y las implicaciones que esto conlleva, descartando la noción racionalista de que la mera información conduce al cambio. La evidencia muestra que incluso en una institución basada en la ciencia como es la universidad no se acepta fácilmente el conocimiento empírico sobre desigualdad presentado por los actores promotores del cambio (Van den Brink, 2015).

La segunda forma de resistencia sería la no aceptación de la responsabilidad de ese cambio, aun aceptando que pueda existir un problema al respecto. Se argumenta que son otras instituciones o ámbitos a los que les corresponde actuar (la escuela o la familia, por ejemplo), que son las personas afectadas las que deben cambiar para solucionar el problema, que es una cuestión que se arreglará con el tiempo, o bien que es un problema que no tiene solución y, por lo tanto, no hace falta abordarlo. La tercera forma sería que, aun aceptando que hay que cambiar, no se implemente adecuadamente esta decisión asignando los recursos y mecanismos necesarios. Esta última situación, como se ha mencionado anteriormente, es muy frecuente en la implementación del *mainstreaming* de género. Finalmente, Agócs también menciona una cuarta forma que sería el desmantelamiento de iniciativas de cambio ya implementadas.

Otras caracterizaciones se centran en explorar las *razones* que subyacen a estas resistencias, que pueden ser relativas al género (por la oposición al objetivo de la igualdad, la voluntad de mantener los privilegios o por el reto que implica a la propia identidad o creencias personales), o bien no relacionadas, más bien vinculadas al rechazo del cambio en sí mismo (Lombardo y Mergaert, 2013). En relación a estas resistencias no específicas de género, también Bergqvist, Bjarnegård y Zetterberg (2013) señalan la importancia de considerar otras posibles razones que puedan tener los actores implicados, como consideraciones estratégicas, por ejemplo¹⁴.

13. Martin (1983), citado en Agócs (1997).

14. Ponen el ejemplo de una propuesta de individualización de la baja paternal en Suecia que finalmente no fue defendida por el gobierno socialdemócrata no por ser contrarios a la propuesta en sí sino por razones estratégicas electorales.

En relación a esta cuestión otras autoras han destacado la importancia de tener en cuenta que dado el carácter multidimensional de la desigualdad de género, las propuestas de cambio pueden orientarse a temáticas distintas (*issue distinctiveness*, en su propuesta) y, en consecuencia, afectar a instituciones, actores, conflictos y normas sociales diferentes (Htun y Weldon, 2010). Argumentan que distintas temáticas se relacionan con diferentes patrones de relación entre el Estado, el mercado y la iglesia u otros actores tradicionales. En particular, diferencian entre políticas de igualdad de género doctrinales¹⁵ y no doctrinales, por un lado, y por el otro, entre políticas que empoderan a las mujeres como grupo (*gender-status policies*) o que abordan desigualdades de clase entre mujeres (*class-based policies*). Esta diferenciación ayudaría a entender las configuraciones de alianzas promotoras y opositoras en distintas cuestiones; esto es, por qué determinadas temáticas son más fácilmente promovidas que otras por partidos y actores de izquierda y de derecha conjuntamente, y por qué en algunos temas se movilizan actores tradicionales y religiosos y en otros no; distinciones de gran relevancia a la hora de promover cambios pro igualdad.

ENTENDIENDO LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL SESGO DE GÉNERO INSTITUCIONAL

El género en las culturas y las prácticas administrativas

Si bien la identificación y profundización en la oposición al cambio es una tarea fundamental, no es menos importante el examen en profundidad de a qué se debe esta oposición, cómo se produce y cómo se transforma. En este punto es relevante poder captar cuáles son los aspectos concretos que están detrás de los procesos de evaporación de la igualdad: ¿tiene esta que ver con la cultura organizativa?, ¿con las formas de organizar el trabajo y la gestión pública?, ¿con las rutinas administrativas?, ¿con la baja presencia de mujeres en los ámbitos de decisión?

Distintos trabajos han explorado el papel de estos elementos. Por ejemplo, el sesgo de género existente en la lógica burocrática clásica ha sido señalada por diversas autoras (entre otras, Chappell, 2006). Como es sabido, la *cultura de la neutralidad burocrática* apuesta por la no implicación en actividades políticas de los y las servidoras públicas y la no expresión de opiniones personales respecto a las actuaciones administrativas y de gobierno. Estas autoras, no obstante, sostienen que esta visión contiene un claro —aunque no reconocido— subtexto de género. Con la idea de neutralidad se sugiere que el personal público puede y debe obviar sus convicciones y recurrir a normas universales para evaluar las situaciones. No obstante, este énfasis en la racionalidad abstracta, la objetividad

15. Entendiendo como doctrinales, según estas autoras, las que retan la doctrina religiosa o las tradiciones culturales codificadas. El caso de la reproducción en general —y el derecho al aborto en particular— o de la legislación sobre la familia serían buenos ejemplos de ello en el contexto occidental.

desapasionada y la posibilidad de desligarse de las cuestiones particulares refleja en la práctica un énfasis en los rasgos tradicionalmente considerados como masculinos (Stivers, 1993). Por el contrario, la emoción, la sensibilidad y la pasión, asociadas con lo femenino, son consideradas como fuera de lugar en la dinámica administrativa y se perciben como sesgadas. Esto dificulta en gran medida las intervenciones en pro de la igualdad, que con frecuencia son vistas como políticas, demasiado ideológicas, emocionales y vinculadas a intereses parciales, lo que contribuye al proceso de evaporación. De hecho, Chappell (2006) plantea que una mayor o menor tradición de adhesión a esta noción de la burocracia como neutral en distintos países puede explicar algunas diferencias en las estrategias de presión de los movimientos feministas y en su capacidad de incidencia en las Administraciones públicas¹⁶.

Las prácticas y rutinas administrativas respecto a *cómo se implementan las políticas públicas* han sido también señaladas como un factor clave (McGauran, 2009). Así, cuestiones como la segmentación entre temas y responsabilidades, la rigidez en la implementación, la falta de coordinación y de trabajo en red, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo, el poco peso de la participación ciudadana, y la debilidad de la dimensión analítica acerca de qué se hace, por qué y con qué resultados, hacen difícil implantar con éxito procesos de cambio proigualdad —y de hecho también dificultan cambios estratégicos de otro tipo—. Todos estos aspectos son características de los *policy style* o estilos de implementación de política pública que no necesariamente tienen que ver con el género, pero que inciden directamente en la capacidad para generar cambios en las dinámicas institucionales establecidas. Es por ello que McGauran (2009) plantea la relevancia de generar alianzas entre todos los actores que promueven un estilo más participativo, intersectorial, enfocado a las personas beneficiarias, etc., así como la necesidad de atender a las diferencias existentes en los *policy styles* de distintos campos de política pública. En aquellos sectores enfocados a la provisión de “cosas” (infraestructuras, por ejemplo), donde se pierden más de vista a los destinatarios finales de las intervenciones, es donde suele ser más complicado incidir:

*“En la medida que el mainstreaming de género pretende incorporar las cuestiones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de elaboración de políticas públicas, pareciera que primero es necesario que las personas estén presentes en esta elaboración de políticas. Cuando no lo están es difícil, por ejemplo, tener un indicador desagregado por sexo si los principales indicadores recopilados por la política no incluyen indicadores referentes a personas”*¹⁷ (McGauran, 2009: 226).

16. En particular, esta autora argumenta que la tradición de representación de intereses colectivos en la elaboración de políticas públicas de Australia (mediante la inclusión de los sindicatos en los procesos de decisión por ejemplo) ha facilitado una entrada de actores feministas en los espacios de decisión que en otros contextos como el Reino Unido o Canadá ha sido más difícil, lo que ha llevado a estos a desarrollar estrategias judiciales para conseguir objetivos similares.

17. La traducción es propia.

En una línea similar, desde diferentes puntos de vista se han examinado los *enfoques y prácticas de gestión pública* predominantes (notablemente la Nueva Gestión Pública y la elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia) para valorar sus efectos en términos de igualdad. Miller (2009), por ejemplo, ha evidenciado el vínculo existente entre las formas de masculinidad hegemónicas y el impulso del “*managerialism*” en el sector público, que tiene como consecuencia la obstaculización de la progresión laboral de las empleadas públicas. Otras autoras han mostrado cómo estas concepciones de la gestión han tendido a promover la despolitización y la tecnocratización de las iniciativas de igualdad, al centrarse en la aplicación de criterios de eficiencia mediante técnicas de auditoría y monitoreo que han extendido la lógica economicista a los campos de la ley, el desarrollo social y los derechos (Liebowitz y Zwingel, 2014). Al identificar la evidencia científica exclusivamente con la medición numérica de los fenómenos sociales, el resultado es que se construye una noción estrecha de la desigualdad con poca capacidad de transformación estructural. Con ello se orienta de forma reduccionista la intervención pública hacia unos determinados indicadores, los disponibles, dejando de lado otras dimensiones que aunque relevantes son más fluidas o difíciles de medir, y encasillando el tipo de políticas a desarrollar. Se sugiere, por ejemplo, que una de las razones del escaso éxito de las medidas de cambio organizativo es que se enfocan en los aspectos más cuantificables (la exclusión de las mujeres en los niveles superiores o la brecha salarial) sin abordar los procesos organizativos de producción de la desigualdad subyacentes que se generan en la interacción cotidiana (Acker, 2009; Connell, 2005).

En este punto encontramos un debate abierto acerca de hasta qué punto esta lógica tecnocrática de la auditoría y el monitoreo ha sido —o podría ser— un aliado de los agentes promotores de la igualdad en las Administraciones públicas. La medición numérica, por ejemplo, puede cumplir un papel muy relevante en la visibilización de las desigualdades y en seguimiento de los compromisos gubernamentales (Alfama *et al.*, 2014b), mientras que la monitorización no necesariamente debe estar vinculada a criterios de eficiencia. Desde los organismos de igualdad y el feminismo de Estado efectivamente se ha intentado capitalizar esta dinámica para desestabilizar las jerarquías de género consolidadas, implementar el *mainstreaming* de género y evaluar el cambio institucional pro igualdad¹⁸. Los rendimientos de esta estrategia han sido, sin embargo, cuanto menos ambivalentes. Aunque ha facilitado innegables avances, con frecuencia también ha desplazando otros mecanismos de carácter más participativo que dan más pie a una discusión política y sustantiva sobre prioridades y objetivos públicos (Meier y Celis, 2011; Verloo, 2005). En la misma línea, también las formas de gobernanza multinivel y mediante partenariados público-privados características de estos enfoques han contribuido a este proceso (Bacchi y Eveline 2003; Kantola y Squires,

18. Por ejemplo introduciendo mecanismos de seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos por parte de distintos agentes, incorporando sistemáticamente criterios de igualdad en los procesos de elaboración de políticas, reforzando los sistemas de evaluación del mérito para eliminar discriminaciones (y revisando los sesgos de género existentes), haciendo más formales y transparentes los procesos y los criterios de toma decisiones, etcétera.

2102). Parte del movimiento de mujeres (especialmente el feminismo académico y las entidades más formalizadas) se ha incorporado a un fluido diálogo y colaboración con el Estado que se ha nutrido más de una legitimación técnica y científica —en tanto que expertas— que de una legitimación política —en tanto que representantes de una voz colectiva significativa—. Como consecuencia, se dificulta la inclusión de las voces más críticas y radicales y la apertura de debates más amplios. En términos generales, sería razonable evitar una visión unívoca del asunto. Marx Ferree y Zippel (2015), en su reciente análisis de las políticas de igualdad en el campo universitario, sostienen que la adopción de reformas de género mediante herramientas neoliberales y tecnocráticas no necesariamente supone una cooptación de las preocupaciones feministas, aunque tampoco permite afrontar todos los objetivos del cambio de género. Por ello, plantean la necesidad de examinar las formas específicas en que se utilizan estos instrumentos en distintos contextos, para identificar tanto sus límites como las nuevas oportunidades que abren.

Órdenes y regímenes de género institucionales

En cualquier caso, uno de los retos clave es cómo captar y dar cuenta de forma compleja de la manera en que todos los aspectos anteriormente mencionados se articulan en una determinada institución, generando un orden de género específico que ofrece unas oportunidades de acción concretas y produce unos determinados resultados en cuanto a desigualdad.

Para construir una visión más sistemática e integrada de todo ello, tanto desde el campo del análisis de las organizaciones como desde el de las políticas públicas se ha recurrido a la noción de regímenes de género. Este concepto permite desmenuzar analíticamente los distintos componentes de la infraestructura de género de un determinado sistema institucional y de este modo generar tipologías o modelos útiles para comprender los fenómenos políticos de forma comparada, así como para captar la complejidad de los patrones de interacción.

Para el propósito que nos ocupa son especialmente interesantes los modelos analíticos que se centran en explorar el orden de género existente a nivel mesosocial, abriendo la puerta a caracterizar contextos institucionales concretos y a identificar los procesos en los que se produce, reproduce y se transforma la desigualdad mediante las microprácticas diarias y cotidianas de las personas¹⁹. Connell (2002: 6), por ejemplo, define el concepto de régimen de género como “el patrón de las relaciones de género en una institución

19. Desde un enfoque más macrosocial, cabe también mencionar el recurso al concepto de regímenes de género en los debates sobre el Estado de bienestar, como crítica a la influyente tipología de regímenes de bienestar de Esping-Andersen, en la que no se tomaba en cuenta la división productivo / reproductivo ni por lo tanto el papel de la familia y del trabajo no remunerado doméstico y de cuidado en la reproducción social. Otras autoras han ido más allá poniendo en relación los distintos regímenes de género existentes a nivel europeo con el desigual desempeño en la promoción de la igualdad (Liebert, 2002; Walby, 2004).

determinada, y especialmente cuando se da una continuidad en estos patrones, que provee el contexto estructural a relaciones específicas y a las prácticas individuales”²⁰. Aunque un régimen local es probable que comparta muchas características con el orden de género existente en la sociedad —esto es, un marco de dominación y predominio masculino—, también es posible que se desvíe de este en modos específicos, o bien incluso que vaya en un sentido contrario. En este sentido, el sector público tradicionalmente cuenta con una mayor proporción de mujeres en espacios de decisión que el privado (Connell, 2005)

Esta autora propone un modelo analítico muy interesante que recoge el carácter relacional, multidimensional, complejo y procesal de la noción de género que ha sido desarrollada por la literatura en los últimos treinta años. Desde la premisa de que dimensiones como los recursos, la autoridad, la violencia, los discursos e ideologías, o la sexualidad y emociones son centrales en la constitución de las relaciones de género, se integran todas estas cuestiones en la caracterización de un determinado régimen de género local. De este modo, propone cuatro factores de análisis: la división sexual del trabajo, el ejercicio del poder y la autoridad, las relaciones humanas y emocionales, y el simbolismo y representación del género (esto es, creencias, actitudes y representaciones predominantes acerca de las diferencias de género). Así, el análisis de en qué grado estos elementos se estructuran o no en función del género y con qué tipo de combinaciones es lo que permitiría identificar los distintos regímenes.

En este sentido, una mirada unidimensional (por ejemplo, solo centrada en la división del trabajo) no permitiría captar las formas en las que se ejerce la autoridad, se moviliza el apoyo y se distribuyen los recursos, lo que resulta clave para captar los arreglos locales relativos a la igualdad (Connell, 2005). La inclusión de cuestiones como las representaciones respecto al género o los procesos organizativos, por otro lado, permitiría sistematizar aspectos clave mencionados anteriormente como la cultura de la neutralidad burocrática o los sesgos en las formas de gestión. Este tipo de análisis, según la misma autora, también facilita abordar el reto de desvelar unas dinámicas de género que habitualmente son implícitas y no directamente visibles, y que deben ser rastreadas desde una aproximación más compleja y con frecuencia cualitativa.

En base a esta propuesta de regímenes de género, Schofield y Goodwin (2005) van un paso más allá y aplican este modelo analítico al proceso organizacional de elaboración de políticas públicas, estableciendo así un vínculo entre las contribuciones de las teorías sobre género y organización y la literatura sobre política pública con perspectiva de género. Al analizar cómo la existencia de un determinado régimen de género en una administración o agencia pública concreta produce unas políticas más o menos desiguales, realizan una contribución muy valiosa a la discusión acerca de cómo promover el cambio institucional

20. La traducción en propia. Acker (2006) por su parte, amplía la perspectiva y habla de regímenes de desigualdad para analizar de forma interseccional cómo la clase social, el género y la raza/origen étnico se producen en procesos institucionales e interrelacionados de organización del trabajo y de exclusión/ inclusión.

por la igualdad²¹. En su trabajo, pese a que en todos los casos la elaboración de políticas públicas continúa estando dominada por hombres en los niveles más altos, pudieron identificar tres regímenes de género distintos: un régimen en el que se da una hegemonía masculina, un régimen donde conviven la presencia feminista y una contrarreacción masculina, y un régimen del *mainstreaming* de género feminista.

En este sentido, su análisis empírico confirma la notable variabilidad que se puede dar en regímenes de género en un mismo territorio y sistema político. A su vez, sugiere que los factores determinantes en la constitución de un determinado régimen no son necesariamente sectoriales o relativos al tipo de organización sino que pueden ser más locales o sutiles. Aunque los diferentes ámbitos sectoriales suelen tener unas imágenes y percepciones, culturas profesionales y equilibrios de género de muy diverso tipo²², estas autoras destacan que lo más relevante es la combinación específica que se da entre los cuatro factores señalados por Connell, de manera que con el cambio en uno solo no es suficiente. Por ello, la distinción entre dimensiones es una herramienta conceptual clave y el análisis de cómo se entretajan permite la identificación de las líneas de intervención más relevantes. Es interesante señalar que sus resultados se corresponden con los principales elementos destacados por la literatura del *mainstreaming* de género como claves en la consecución de cambios sustantivos (esto es, la importancia de la participación social, la presencia equilibrada de mujeres en la toma de decisiones, la existencia de un concepto transformador de igualdad, etc.) (Lombardo, 2005). La acumulación de análisis empíricos de este tipo sería muy útil para la tarea que nos ocupa.

Cambios y continuidades

La interacción entre la agencia de los actores para promover u oponerse a la igualdad y las dinámicas institucionales más estructurales es fundamental para entender cómo se da el cambio. La propia exploración del cambio en sí mismo es, pues, una tarea importante. No obstante desde la perspectiva institucionalista la continuidad y la estabilidad ha sido analizada en mayor medida que el cambio, y cuando este se ha abordado, se han tendido a examinar los cambios exógenos (Waylen, 2014). Ha sido recientemente cuando se ha prestado mayor atención a los procesos de cambio endógeno y gradual, que sería el marco en el que se situarían la mayor parte de las iniciativas de promoción de la igualdad que se han desarrollado.

Para entender este tipo de cambio se debe poner el foco necesariamente en las luchas de poder que se dan en las instituciones por la distribución de los recursos y por

21. Estas autoras analizaron ocho políticas o programas (la mitad explícitamente relacionados con cuestiones de género y la mitad de tipo generalista) promovidos por cuatro agencias y/o servicios públicos distintos con diferentes características y en ámbitos sectoriales diversos.

22. Por ejemplo, los estereotipos y expectativas involucradas en las políticas relacionadas de cuidado no son los mismos que en otras con un mayor componente tecnológico.

la definición de las normas. La cuestión de cómo y por qué los actores obedecen o no las reglas deviene una pregunta clave (Mahoney y Thelen, 2010), así como la consiguiente identificación y análisis de los espacios existentes entre las normas formales y cómo estas son interpretadas y aplicadas por diferentes actores (Waylen, 2014).

En este punto resulta clave la distinción entre las dimensiones formales e informales de las instituciones. Waylen (2014), sintetizando la emergente literatura acerca de cómo se relacionan ambos aspectos, apunta a que inicialmente las instituciones o normas informales se concebían más bien de forma negativa y como rémoras del pasado, legados históricos del tradicionalismo y del clientelismo, con el efecto básicamente de sostener el *statu quo* y/o socavar y subvertir las instituciones formales (en el caso que nos ocupa, los compromisos formales con la igualdad). No obstante, en los últimos años se ha generado una mirada más compleja que desde el análisis empírico se interesa en identificar las distintas funciones que pueden jugar. En particular, se sugiere que las instituciones informales pueden cumplir diferentes funciones: complementar las normas formales (llenar vacíos cuando las normas formales son vagas), reforzarlas, sustituirlas (cuando son estas las que han perdido poder e influencia) o competir con ellas, dependiendo del contexto y de las características de las normas. En consecuencia su efecto en términos de la igualdad de género es más incierto, ya que pueden tanto socavar como ayudar a las propuestas de cambio. Por ejemplo, la existencia de cambios sociales amplios pueden hacer que unas normas formales preexistentes por fin se implementen de forma efectiva (como una normativa contra los abusos sexuales) o, por el contrario, se haga la vista gorda a la aplicación de normas restrictivas, llevando a unas prácticas más igualitarias (como sería el caso de parte de la Iglesia católica de base aceptando informalmente la contracepción).

Esta diferenciación entre lo informal y lo formal toma pleno sentido en relación con la tipología de cambio institucional que proponen Mahoney y Thelen (2010). Su propósito es captar los diferentes equilibrios de poder entre actores implicados y las relaciones entre diversas normas en competición para entender de forma dinámica procesos de transformación específicos. Distinguen entre cuatro tipos de cambios. El primero sería el *desplazamiento*, en el que se crean nuevas instituciones que reemplazan las existentes (lo que suele estar vinculado con cambios rápidos y exógenos) o que compiten directamente con ellas (cuando los cambios son más graduales). Normalmente estas nuevas instituciones o normas son promovidas por actores que en el sistema antiguo “perdían”, y en un contexto en el que los defensores del *statu quo* cuentan con poca capacidad para vetar los cambios. En segundo lugar, encontramos la *estratificación o cambio en capas (layering)*, donde se establecen nuevas normas paralelas o por encima de las anteriores sin que estas últimas dejen de funcionar. Aparece cuando sus promotores tienen cierto poder pero no el suficiente para desplazar lo existente, los defensores del *statu quo* tienen capacidad de veto, o las normas existentes son poco discrecionales y por lo tanto no dan pie a que se alteren por la vía de la práctica. Esto genera procesos de cambio endógeno y gradual. El tercer tipo de cambio sería la *deriva (drift)*, donde se mantienen las normas formales pero cambios en el contexto hacen que tomen un nuevo significado y por lo tanto tengan un impacto diferente.

Finalmente, la *conversión* se da cuando los promotores del cambio no tienen suficiente poder para cambiar las instituciones pero explotan activamente las ambigüedades y debilidades inherentes para conseguir que las instituciones se comporten de manera diferente, lo que lleva también a un cambio gradual y endógeno.

A partir de esta tipología, Waylen (2014) sistematiza y discute las posibilidades de los distintos tipos en relación a la promoción de la igualdad de género. Plantea que el desplazamiento es poco probable en tanto que requiere ausencia de oposición a la vez que una significativa fuerza de sus promotores, lo que en un orden de género desigual como el actual no se suele dar. Sin embargo, sí que se han analizado determinados casos de creación de nuevas instituciones en contextos específicos que se podrían valorar desde este prisma, en la medida que se hizo un esfuerzo explícito para incorporar en estas la cuestión de la igualdad de género²³. El análisis empírico de estas experiencias apunta, no obstante, a que incluso en los casos que se podrían considerar de desplazamiento, persisten mecanismos que subvierten y distorsionan las nuevas normas de carácter más igualitario, debido al legado de las anteriores instituciones formales e informales y a la necesidad de completar ambigüedades o inconcreciones que puedan persistir en el diseño institucional. Por el contrario, plantea que la conversión y el cambio en capas son las dinámicas con un mayor potencial para promover la igualdad teniendo en cuenta el equilibrio de poder actual. De hecho, afirma que esta segunda ha sido la estrategia más utilizada, entendiendo que la creación de los organismos de igualdad, la implementación del *gender mainstreaming* y la inclusión de cuotas electorales podrían considerarse dentro de esta lógica. Un ejemplo de la potencia de la utilización de este tipo de herramientas conceptuales lo encontramos en el trabajo de Minto y Mergaert (2015) sobre el rol de la evaluación en la transversalización de género en la política de investigación de la UE.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha argumentado a lo largo del artículo, la cuestión de hasta qué punto las estrategias de cambio de género en las Administraciones públicas desarrolladas hasta el momento son o pueden ser exitosas ha generado un notable debate académico en los últimos años. En este trabajo se han explorado diversas aportaciones teóricas y empíricas que pueden proporcionar pistas y líneas de investigación al respecto.

Planteo que para afrontar esta tarea en primer lugar es necesario evitar las interpretaciones excesivamente unívocas sobre este tema y examinar en profundidad las características de las instituciones políticas y los procesos por los que estas cambian en sus objetivos, dinámicas y valores. Esto supone tomar el nivel institucional como ámbito privilegiado de análisis, profundizando en el conocimiento de las diferentes organizaciones públicas con su

23. En particular, se mencionan los ejemplos del Tribunal Penal Internacional, el Parlamento escocés o la creación de constituciones en situaciones de posconflicto, como la Sudáfrica posterior al apartheid.

distintiva composición en cuanto a personal, culturas organizativas y profesionales, formas de organizar el trabajo y la gestión, y rutinas administrativas.

Para ello, sería útil desarrollar un mayor diálogo entre la literatura especializada en políticas públicas y la más centrada en cuestiones organizacionales. La primera ha aportado elementos muy relevantes respecto a cuáles son los factores implicados en la promoción de la igualdad, y ha discutido ampliamente sobre las dinámicas de cooptación, despolitización y tecnocratización implicadas. En el campo organizacional se han desarrollado sofisticados análisis y generado valiosas evidencias acerca de cómo se encarna la dimensión de género en las normas formales e informales institucionales y en las prácticas e interacciones cotidianas en diferentes contextos. Conjuntamente, estos trabajos dan pie a examinar el tipo de relación que se da entre las micropolíticas cotidianas, las características de las organizaciones públicas y los resultados de su actividad (esto es, las políticas y los servicios públicos). La perspectiva organizacional, pues, aporta nueva luz sobre las dinámicas de la implementación de políticas públicas en general y de las políticas e iniciativas de igualdad en particular; tema central en la indagación actual sobre género y política.

Desde mi punto de vista, para esta empresa es clave explorar los sesgos institucionales desde un enfoque complejo, relacional y multidimensional, abordando los distintos componentes que inciden en la creación de un orden de género: la presencia y protagonismo de mujeres y hombres, los roles que se les asignan, la distribución del poder, la autoridad y los recursos, los aspectos emocionales y relacionales, y los simbolismos y representaciones de género, por mencionar los más relevantes. El análisis de las culturas y prácticas organizativas a la luz de estas variables puede ser muy rico (ya sea a partir del modelo analítico de los regímenes de género o mediante modelos menos estructurados). Esto facilitaría la generación de conocimiento muy necesario acerca de cómo se sostiene la desigualdad cotidianamente en lo material, lo simbólico y en las prácticas, y, por ende, puede ser útil para explorar ámbitos inéditos de intervención para la igualdad.

Asimismo, sostengo que estos análisis deben ser capaces de atender a consideraciones locales; esto es, identificar las maneras particulares por las que en contextos específicos las desigualdades de género se encarnan en la implementación de políticas públicas en organizaciones concretas. La identificación de las diferencias entre diferentes contextos es una tarea muy necesaria —ya sean estos ámbitos sectoriales, niveles de gobierno, tipos de instituciones políticas y de organizaciones, etc.—. Esta tarea puede contribuir a identificar en qué condiciones específicas las normas de género pueden ser subvertidas y qué tipo de instituciones o contextos pueden ser más abiertos al cambio.

En esta misma línea, es importante avanzar hacia una fenomenología del cambio de género y de las resistencias a este, analizando de forma dinámica las herramientas e iniciativas utilizadas para impulsar la igualdad y las reacciones que han generado. De hecho, la visión de las instituciones como entidades complejas, dinámicas y no monolíticas, en las que se negocian los significados, las normas y las prácticas, da pie a explorar en esta dirección. Las resistencias son parte integral de los procesos de transformación y la reflexión sobre estas puede iluminar y mejorar en gran medida la efectividad

de las estrategias de igualdad. A su vez, este enfoque puede facilitar la incorporación del factor tiempo en el análisis, imprescindible para poder realizar una adecuada valoración de la estrategia del *mainstreaming* de género. La monitorización de las variaciones a lo largo del tiempo debe ser un objetivo clave para poder identificar los cambios incrementales que se producen y así poder evaluar los avances desde una perspectiva situada y contextual.

En definitiva, sería necesario acumular más análisis empíricos que examinen procesos de cambio de características diversas y de este modo permitan acumular evidencias, establecer comparaciones más amplias y entender mejor la complejidad de los patrones de género. Así se podrán afinar las intervenciones dirigidas a promover la igualdad.

Referencias

- Acker, Joan. 2006. "Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations", *Gender and Society*, 20 (4): 441-464.
- Agócs, Carol. 1997. "Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression", *Journal of Business Ethics*, 16 (9): 917-931.
- Alfama, Eva, Marta Cruells y María de la Fuente. 2014a. "Medir la igualdad de género. Debates y reflexiones a partir de una propuesta de sistema de indicadores clave", *Athea Digital*, 14 (4): 209-235.
- Alfama, Eva, Marta Cruells y María de la Fuente. 2014b. "¿Qué ha cambiado con esta crisis? La transversalidad de género en la encrucijada", *Revista Investigaciones Feministas*, 5: 69-95.
- Alonso, Alba. 2015. *El mainstreaming de género en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Anderson, James. 2003. *Public Policy-Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Bacchi, Carol y Joan Eveline. 2003. "Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship", *Policy and Society*, 22 (2): 98-118.
- Baldez, Lisa. 2010. "The Gender Lacuna in Comparative Politics", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 199-206.
- Baldez, Lisa, Karen Beckwith, Teri L. Caraway, Louise Chappell, Mala Htun, Miki Caul Kittilson, Leslie A. Schwindt-Bayer, Aili Mari Tripp, Georgina Waylen, y S. Laurel Weldon. 2010 "Symposium: A Comparative Politics of Gender", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 159-278.
- Benschop, Yvonne y Mieke Verloo. 2006. "'Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?", *Journal of Gender Studies*, 15 (1):19-23.
- Bergqvist, Christina, Elin Bjarnegård y Pär Zetterberg. 2013. "Analysing Failure, Understanding Success: A Research Strategy for Explaining Gender Equality Policy Adoption", *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21: 280-295.

- Bettio, Francesca *et al.*, 2012. *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies. Synthesis Report*. European Commission, Directorate General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Braithwaite, Mary. 2005. *Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact. Report EQUAPOL (2002-2005)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Calás, Marta B., Linda Smircich y Evangelina Holvino. 2013. "Theorizing Gender-and-Organization: Changing Times... Changing Theories?", en Savita Kumra, Ruth Simpson y Ronald J. Burke (eds.), *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*. London: Oxford University Press.
- Chappell, Louise. 2006. "Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered 'Logic of Appropriateness'", *Politics & Gender*, 2: 221-263.
- Chappell, Louise. 2010. "Comparative Gender and Institutions : Directions for Research", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 183-189.
- Chappell, Louise y Georgina Waylen. 2013. "Gender and the Hidden Life of Institutions", *Public Administration*, 91 (3): 599-615.
- Connell, Raewyn. 2002. *Gender*. Cambridge: Polity Press. Malden, Blackwell Publishers.
- Connell, Raewyn. 2005. "Advancing Gender Reform in Large-Scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers", *Policy and Society*, 24 (4): 5-24.
- Council of Europe. 1998. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. EG-S-MS. Strasbourg: Council of Europe.
- Daly, Mary. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 433-450.
- Driscoll, Amanda, Meryl Kenny, Mona Lena Krook, Teresa Kulawik, Fiona Mackay, Surya Monro y Georgina Waylen. 2009. "Critical Perspectives on Gender and Politics; Institutionalism", *Politics & Gender*, 5 (2): 237-280.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2 (4): 725-740.
- Hernes, Helga. 1987. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Htun, Mala y S. Laurel Weldon. 2010. "When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy", *Perspectives on Politics*, 8 (1): 207-216.
- Kantola, Johanna y Judith Squires. 2012. "From State Feminism to Market Feminism?", *International Political Science Review*, 33 (4): 382-400.
- Liebert, Ulrike. 2002. "Europeanising Gender Mainstreaming: Constraints and Opportunities in the Multilevel Euro-Polity", *Feminist Legal Studies*, 10 (3): 241-256.
- Liebowitz, Debra J. y Susanne Zwingel. 2014. "Gender Equality Oversimplified: Using CEDAW to Counter the Measurement Obsession", *International Studies Review*, 16 (3): 362-389.

- Lombardo, Emanuela. 2005. "Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the european constitution-making process", *Social Politics*, 12 (3): 412-432.
- Lombardo, Emanuela y Lut Mergaert. 2013. "Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation", *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4): 296-311.
- Longwe, Sara Hlupekile 1997. "The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot", *Development in practice*, 7 (February 2015): 148-156.
- Lovenduski, Joni. 1998. "Gendering Research in Political Science", *Annual Review of Political Science*, 1: 333-356.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny y Louise Chappell. 2011. "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?", *International Political Science Review*, 31 (5): 573-588.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx Ferree, Myra y Zippel, Kathrin. 2015. "Gender Equality in the Age of Academic Capitalism: Discursive intersections and university restructuring", en *European Conference on Politics and Gender*. Uppsala University: Standing group of politics and gender ECPR.
- McGauran, Anne-Marie. 2009. "Gender Mainstreaming and the Public Policy Implementation Process: Round Pegs in Square Holes?", *Policy & Politics*, 37 (2): 215-233.
- Meier, Petra y Karen Celis. 2011. "Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18 (4): 469-489.
- Mergaert, Lut, y Emanuela Lombardo. 2014. "Resistance to Implementing Gender Mainstreaming in EU Research Policy", *European Integration Online Papers (EIoP)*, 18: 1-21.
- Miller, Karen. 2009. "Gendered Nature of Managerialism? Case of the National Health Service", *International Journal of Public Sector Management*, 22: 104-113.
- Minto, Rachel y Lut Mergaert. 2015. "The Rol of Evaluation in Mainstreaming Gender: Room for Improvement in EU Research Policy?", en *"Equal Is Not Enough" Conference*, Antwerp.
- Pateman, Carol. 1988. *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Pollack, Mark A. y Emilie Hafner-Burton. 2000. "Mainstreaming Gender in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 7 (3): 432-456.
- Schofield, Toni y Susan Goodwin. 2005. "Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality", *Policy and Society*, 24: 25-44.
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", *Social Politics*, 12 (3): 366-388.
- Van den Brink, Marieke. 2015. "'We are just stubborn academic leaders': The reception of feminist research in the academic organization", en *"Equal Is Not Enough" Conference*, Antwerp.

- Verloo, Mieke. 2005. "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality", *Social Politics*, 12 (3): 344-365.
- Walby, Sylvia. 2004. "The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime", *Social Politics*, 11 (1): 4-29.
- Waylen, Georgina. 2014. "Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality", *Political Research Quarterly*, 67 (1): 212-223.
- Weiner, Elaine y Heather MacRae. 2014. "The Persistent Invisibility of Gender in EU Policy: Introduction", *European Integration online Papers (EIoP)*, 18: 1-20.

Presentado para evaluación: 20 de mayo de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

EVA ALFAMA GUILLÉN, Universidad Autónoma de Barcelona
eva_alfama@yahoo.com

Eva Alfama es politóloga y especialista en análisis y evaluación de políticas públicas. Ha investigado en particular sobre las políticas de igualdad de género y violencia de género, así como sobre políticas sanitarias, de inserción sociolaboral y de envejecimiento activo, entre otras, y sobre la participación política y los movimientos sociales. Es miembro del grupo de investigación AGAPP (Anàlisi, Gestió i Avaluació de Polítiques Públiques) del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona y de los grupos de trabajo permanentes sobre género y política de la Asociación Española de Ciencia Política y del European Consortium for Political Research.